



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

国家精品课程配套教材



全国高等农林院校教材经典系列

土地管理学总论

TUDI GUANLIXUE ZONGLUN

第六版

陆红生◎主编

 中国农业出版社

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
国家精品课程配套教材

土地管理学总论

第六版

陆红生 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理学总论 / 陆红生主编. —6 版. —北京:
中国农业出版社, 2015.5 (2016. 重印)

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材 国家
精品课程配套教材

ISBN 978 - 7 - 109 - 20322 - 8

I. ①土… II. ①陆… III. ①土地管理—高等学校—
教材 IV. ①F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 063585 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 夏之翠

文字编辑 杨芳云

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

1983 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 6 版

2016 年 1 月第 6 版北京第 2 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 27.5

字数: 650 千字

定价: 47.50 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 简 介

《土地管理学总论》系统地介绍了土地管理的原理、内容和方法。全书分为三大部分：第一部分介绍了土地管理的原理、土地管理的组成部分和运作；第二部分介绍了土地管理的主要内容和方法，具体是地籍管理、土地权属管理、土地利用管理、土地市场管理和土地信息管理；第三部分为土地管理操作实务和研究案例。

本书在前五版的基础上，吸收了当代较成熟的管理理论和最新颁布的有关土地政策法规以及研究成果，增加了土地伦理，土地管理活动的组成与运作，土地物权的主体、客体和内容，土地利用生态响应与管理，建设用地扩张、布局、结构的管理和优化，农村土地市场管理，土地管理“一张图”工程等内容，还反映了中共十八届三中全会以来土地管理深化改革的创新成果，如重庆市“地票”交易制度、成都市农村土地产权交易等。

本书可作为土地资源管理、自然资源利用与环境保护、房地产经营管理、农业经济管理以及其他相关专业本科教材和参考书，也可供有关学科理论和实际工作者参阅。

教材发展历程

版次	书名	从书名及获奖	出版年份
第一版	土地管理		1983
第二版	土地管理学	全国高等农业院校教材	1992
第三版	土地管理学		2000
第四版	土地管理学总论	面向 21 世纪课程教材 2005 年全国高等农业院校优秀教材	2002
第五版	土地管理学总论	普通高等教育“十一五”国家级规划教材 面向 21 世纪课程教材 2008 年全国高等农业院校优秀教材 国家精品课程配套教材	2007
第六版	土地管理学总论	“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材 国家精品课程配套教材	2015

土地资源管理专业系列教材编委会

顾 问 沈守愚 毕宝德 韩桐魁 叶公强

董德显 梁学庆 林 培

主 任 王万茂

副主任 欧名豪 叶剑平 张凤荣 吴次芳

刘耀林

委 员 (按姓名笔画排序)

王万茂 王秋兵 卞正富 邓良基

艾建国 叶公强 叶剑平 白中科

曲福田 刘耀林 吴 群 吴次芳

吴克宁 张凤荣 张安录 陆红生

陈利根 欧名豪 胡振琪 黄贤金

黄炎和 韩桐魁 雷国平 谭淑豪

第六版编写人员

主 编 陆红生 (华中农业大学)

副主编 王秀兰 (华中农业大学)

欧名豪 (南京农业大学)

张安录 (华中农业大学)

参 编 (按姓名笔画排序)

朱红梅 (湖南农业大学)

刘 琼 (南京农业大学)

李明秋 (河南理工大学)

杨钢桥 (华中农业大学)

於忠祥 (安徽农业大学)

胡银根 (华中农业大学)

高雪松 (四川农业大学)

蒋东正 (安徽农业大学)

第一版编写人员

编 著 陆红生 (华中农业大学)

韩桐魁 (华中农业大学)

总 序

1997年我国高等教育专业目录调整之后，原属于工学门类的土地利用与规划专业和属于经济学门类的土地管理专业合并调整成为土地资源管理专业，属于管理学门类。十几年来，随着高等教育的蓬勃发展，土地资源管理专业教育规模也有了迅速的扩展。目前，全国有100余所高等学校从事土地资源管理专业的本科教育，每年有6000多名土地资源管理专业的大学本科毕业生。由于该专业是新兴、交叉学科，在教育教学实践中对高质量教材的需要十分迫切。为此，2001年教育部高等学校公共管理学科类教学指导委员会土地资源管理学科组、全国高等学校土地资源管理院长（系主任）联席会和中国农业出版社共同组织编写了第一轮、共14本土地资源管理专业骨干课程教材，并经教育部高等教育司批准，列入“面向21世纪课程教材”出版。这套教材在我国土地资源管理专业本科教育实践中发挥了十分重要的作用，成为绝大多数高校的首选教材，不仅满足了当时对高质量教材的需求，也初步形成了作为公共管理学科的土地资源管理专业知识体系，奠定了该专业的教材建设体系，推动了该专业高等教育的快速而健康发展。

2006年教育部启动了普通高等教育“十一五”国家级规划教材计划。值得高兴的是，我们组织编写出版的土地资源管理专业的14种“面向21世纪课程教材”，有11种入选“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”。同时，也有3种新教材入选，使土地资源管理专业有14种骨干课程教材入选国家级规划教材，充分体现了第二轮专业教材建设所取得的成就。

随着我国经济社会发展和深化改革进入新的阶段，我国的土地资源管理事业也在发生着深刻的变化：新型城镇化和城乡一体化发展必然要求农村土地制度的进一步改革与创新；经济转型与发展方式的转变必然要带来土地利用方式的转变；生态文明建设要求土地资源管理从重视土地数量管理向数量管控、质量管理与生态管护的并重转变。这一新形势对土地资源管理专业高级专门人才的培养提出了新的挑战，客观上要求在土地资源管理专业教育的理论体系、知识结构、技术方法等方面进行更新和发展，以适应科学发展对土地资源管理高级专门人才培养的需要。

为使土地资源管理专业教材建设能够反映土地资源管理理论与实践的最新发展，更好地满足土地资源管理专业的教学需求，我们启动了新一轮的教材编写工作。这一轮组织出版的教材是在第二轮17种教材的基础上，根据土地资源管理理论与实践的新发展又增加了《土地复垦学》等3种，达到了20种，能够

全面覆盖土地资源管理专业的课程，其中4种入选“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材，其余均入选普通高等教育农业部“十二五”规划教材。这套新教材的特点：一是编写人员阵容强大，著名专家学者任教材的主编、副主编，学术骨干参加编写，体现了我国土地资源管理教育与研究的前沿水平；二是对教学内容进行了更新和发展，代表着土地资源管理知识体系的最新进展；三是对知识体系进行了扩展，适应土地管理新形势和教育国际化的要求，丰富了该专业教育教学的内容；四是重视实践试验教材建设，增加了《土地整理课程设计》《土地利用规划学实习手册》等，有利于学生实践技能的培养。

这套教材的出版，凝聚着我国土地资源管理领域高校教师们的心血和智慧，标志着我国土地资源管理专业高等教育教材建设跨上了一个新的台阶。希望这套教材能为新形势下我国土地资源管理高级专门人才的培养做出新的、更大的贡献。

欧名豪

2015年2月13日

第六版前言

土地是十分宝贵的资源和资产，是人类生存和发展的基础，是社会经济可持续发展的先决条件。随着社会的发展，土地科学及土地管理教育的重要性日益凸显。根据 21 世纪土地管理现代化、专业化、科学化的要求以及培养和造就一批“厚基础、强能力、高素质、广适应”的创造性专门人才的需要，我们编写了这本《土地管理学总论》。

本书是随着我国土地管理事业的发展，通过总结长期教学、科研和工作实践经验编写而成的，到目前为止，已编写六版。第一版于 1983 年完成，当时，土地管理工作开始被重视，国家在农牧渔业部设立了土地管理局，并在全国开展土地资源调查和土地管理工作。1981 年华中农业大学在全国首先恢复了土地规划与管理专业，并面向全国招生。为适应当时土地管理工作和教学需要，我们编著并出版了《土地管理》。

1991 年根据国家教育委员会“关于加强高等学校教材建设工作”的文件精神，经全国高等农业院校教材指导委员会农业经济学科组审定，编写了《土地管理学》。其作为全国高校土地管理、土地利用与规划、农业经济等专业本科的基本教材，于 1992 年出版。该书增加了城市土地市场管理和土地信息管理等内容。

自中共十一届三中全会以来，土地问题和土地管理受到党中央和国务院的高度重视，国家将“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”列为基本国策，并于 1986 年 6 月 25 日通过了《中华人民共和国土地管理法》，又于 1998 年 8 月 29 日公布了修订后的《中华人民共和国土地管理法》，土地管理工作和科学研究进入了一个崭新的发展阶段。为了更好地反映当时土地管理工作中遇到的新问题和土地管理科学研究的新进展、新成果，我们修订了《土地管理学》第三版，于 2000 年出版。

2002 年全国高等院校土地资源管理专业主干课程系列教材是经教育部高等教育司批准立项的“面向 21 世纪课程教材”，共 15 种，《土地管理学总论》是其中之一。该书在过去三版的基础上，吸收了当代较成熟的管理理论和当时最新颁布的有关土地的政策法规以及土地管理科学研究的新成果、新技术，并增加了土地管理案例分析和操作实务。《土地管理学总论》第四版于 2002 年出版。

2006 年教育部启动了普通高等教育“十一五”国家级规划教材计划，《土地管理学总论》入选普通高等教育“十一五”国家级规划教材。该书结合当时土地管理中的一些重大问题和研究热点，增加了政府在土地管理中的定位和行为模式、土地政策参与宏观经济调控及其传导渠道、农村集体农用地和建设用地流转管理、严格保护耕地、引导建设用地有序扩展等内容。在土地管理案例分析和操作实务中，选用了具有较高水平的研究成果和案例。《土地管理学总论》第五版于 2007 年出版发行。

2013 年《土地管理学总论》第六版入选“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材。在前五版的基础上增加了土地伦理，土地管理活动的组成与运作，土地物权的主体、客体和内容，土地利用生态响应与管理，土地管理“一张图”工程等内容，还反映

了中共十八届三中全会以来土地管理深化改革的创新成果。从第二章起每章都配有案例,以期读者在掌握土地管理基本理论和知识的基础上,增强分析问题、解决问题的能力,并使教材的前瞻性、科学性和实用性进一步增强。该书是目前比较成熟和内容新颖的教材。

《土地管理学总论》第六版系统地介绍了土地管理的原理、内容和方法。全书分为三大部分:第一部分介绍了土地管理的原理、土地管理活动的组成和运作;第二部分介绍了土地管理的主要内容和方法,具体是地籍管理、土地权属管理、土地利用管理、土地市场管理和土地信息管理;第三部分为土地管理操作实务和研究案例。本书第一、三章由陆红生执笔,第二章由张安录、陆红生、朱红梅执笔,第四章由王秀兰执笔,第五章由於忠祥、蒋东正、陆红生执笔,第六章由欧名豪、刘琼、高雪松、王秀兰执笔,第七章由杨钢桥、高雪松执笔,第八章由胡银根、李明秋执笔,第九章由张安录、杨钢桥执笔。全书由陆红生总纂定稿。

本书可作为土地资源管理、自然资源利用与环境保护、房地产经济管理、农业经济管理以及其他相关专业的本科教材和参考书,也可供有关学科理论和实际工作者参阅。

本书第一版至第六版的编写过程中,众多高校教师和研究单位的理论工作者参与了编写,付出了辛勤的劳动,在此,向他们致以敬意。此外,我们还参阅了大量国内外有关资料,引用了一些观点和实例,并得到国土资源部和湖北省国土资源厅在资料上的大力支持。在此,特向有关作者和同志深表感谢。

土地管理学,在我国是一门新兴的学科,许多理论和方法尚处在研究和探索阶段,加上编者水平有限,书中一定有不少缺点和错误,恳请同行和读者不吝赐教。

编者

2015年4月

第一版前言

我国人多，耕地少，必须十分珍惜并合理利用每寸土地。在国务院领导下，正在讨论《中华人民共和国土地法》，各级农业部门中，设立土地管理机构，实行对土地的系统管理。

为适应各地普遍开展土地资源调查和土地系统管理这个方面工作的需要，作者在学习了中央和各省有关土地工作的文件，调查研究了部分地区在实际工作中的先进经验，同时参阅了有关土地科学的文献资料的基础上，编写了《土地管理》，供从事土地管理工作的同志和有关其他同志参考。

本书在编写过程中，曾得到农牧渔业部土地管理局、黑龙江省土地利用管理局等有关部门的大力支持，提出了宝贵的意见，特致以衷心的感谢。由于水平所限，错误、缺点在所难免，敬请读者指正。

陆红生

1983年

目 录

总序	
第六版前言	
第一版前言	
第一章 绪论	1
第一节 土地的基本概念	1
一、土地的含义	1
二、土地资源与土地资产	2
三、土地的功能	3
四、土地在社会物质生产中的地位和作用	3
五、土地的基本特性	4
第二节 土地、人口、环境与可持续发展	5
一、土地与人口的辩证关系	5
二、人地比例关系的变化与环境问题	6
三、人口、资源、环境与可持续发展	8
四、加强土地资源管理,促进可持续发展	8
第三节 土地管理的基本概念	10
一、土地管理的含义	10
二、土地管理学的产生	11
第四节 土地管理学的研究对象和研究方法	14
一、土地管理学的研究对象和学科性质	14
二、土地管理学的任务和内容	14
三、土地管理学的研究方法	16
第二章 土地管理原理	18
第一节 人本管理原理	18
一、人本管理的概念	18
二、行为原理	18
三、动力原理	19
第二节 系统管理原理	21
一、系统管理的概念	21
二、整分合原理	21
三、相对封闭原理	22
第三节 动态管理原理	23

一、动态管理的概念	23
二、动态相关原理	23
三、弹性原理	24
第四节 管理效益原理	25
一、效益管理的概念	25
二、整体效应原理	25
三、规律效应原理	26
第五节 土地伦理原理	26
一、土地伦理的概念	26
二、土地伦理原理	28
本章案例	30
第三章 土地管理活动的组成与运作	33
第一节 政府——土地管理的主体	33
一、政府代表国家行使土地管理权	33
二、政府在土地管理中的行为模式	34
三、提高政府土地管理效率的对策	35
第二节 土地管理目标的设置	36
一、土地管理目标的含义和体系	36
二、我国土地管理目标设置	38
第三节 土地管理的组织设计	41
一、组织的含义和特点	41
二、组织设计和组织结构	42
三、土地管理组织结构	44
第四节 土地管理职能运作	51
一、为实现土地管理目标分工协作	51
二、调控“土地供给闸门”，参与宏观经济调控	52
三、政企分开，简政放权，提高办事效率	53
四、公众参与	53
第五节 土地管理过程的监督、调控	53
一、土地管理过程的监督	54
二、土地管理过程的调控	55
本章案例	58
第四章 地籍管理	61
第一节 地籍管理概述	61
一、地籍与地籍管理	61
二、地籍管理的内容和原则	62
第二节 土地调查	64

一、全国土地调查	65
二、土地变更调查	73
三、土地专项调查	75
四、土地调查成果	78
第三节 土地分等定级	78
一、土地分等定级概述	78
二、城镇土地定级	81
三、农用地分等定级	86
第四节 土地登记	90
一、土地登记的概念和法律依据	90
二、土地登记的特点、原则和类型	93
三、土地登记的内容、程序和主要文件	95
四、土地总登记的特点、内容及程序	102
五、初始土地登记的概念、内容及程序	102
六、变更土地登记的概念、内容和程序	103
七、注销土地登记、其他土地登记的内容	105
八、土地登记代理	106
九、建立不动产统一登记制度	108
十、国外土地登记制度及借鉴	109
第五节 土地统计	111
一、土地统计的概念	111
二、土地统计的任务和内容	112
三、土地统计类型	112
四、土地统计表和土地统计图	113
五、土地统计分析	115
第六节 地籍档案管理	120
一、地籍档案管理的概念和任务	120
二、地籍档案的收集和整理	120
三、地籍档案的分类和编目	120
四、地籍档案的保管和利用	121
本章案例	122
第五章 土地权属管理	140
第一节 土地制度与土地产权	140
一、土地制度概述	140
二、土地产权概述	143
第二节 土地权属管理的任务和内容	146
一、土地权属管理的法律依据	146
二、土地权属管理的任务	147

三、土地权属管理的内容	147
第三节 国有土地使用权的确认与流转管理	148
一、国有土地使用权的确认	148
二、城镇国有土地使用权出让管理	149
三、城镇国有土地使用权转让管理	155
四、城镇国有土地使用权出租管理	158
五、城镇国有土地使用权抵押管理	159
第四节 农民集体土地所有权、使用权的确认与流转管理	161
一、农民集体土地所有权与使用权的确认	161
二、农村集体土地使用权流转的含义、背景和形式	163
三、农村集体土地使用权流转管理	165
第五节 土地征收	167
一、土地征收的概念	167
二、土地征收补偿与安置标准	168
三、土地征收与农用地转用的审批权限	171
四、土地征收的程序	171
五、有关土地征收的国外借鉴	175
第六节 土地权属纠纷的调处	175
一、土地权属纠纷的概念及其产生的原因	175
二、土地权属纠纷调处的原则和依据	176
三、土地权属纠纷调处的程序	176
本章案例	178
第六章 土地利用管理	181
第一节 土地利用与土地利用管理	181
一、土地利用及其影响因素	181
二、土地利用管理的概念、目标及内容	183
第二节 农用地利用管理	186
一、农用地的利用特点及管理重点	186
二、耕地利用管理	188
三、其他农用地利用管理	190
第三节 建设用地利用管理	193
一、建设用地的利用特点及管理重点	193
二、建设用地扩张管控	195
三、建设用地结构管理	198
第四节 土地利用生态响应及管理	200
一、土地生态系统的特征和土地利用的生态响应	201
二、土地利用生态保护规划	204
三、土地利用生态保护机制	206